Tra solidarietà europea e responsabilità nazionali: la tutela dei beni pubblici europei

Olimpia Fontana

Sommario: 1. Il bilancio come un insieme comunitario. 2. Funzioni di bilancio: tra teoria e realtà. 3. La stabilizzazione macroeconomica: riduzione o condivisione del rischio? 4. La fornitura di beni pubblici: per una solidarietà di emergenza. 5. Il lato delle entrate e il collegamento con le politiche. 6. L'introduzione di nuove risorse proprie: possibilità di cambiamento.

1. Il bilancio come un insieme comunitario

Il tema della solidarietà tra paesi membri dell'Unione europea (Ue) è al cuore del processo stesso d'integrazione europea, nell'ambito di una continua tensione tra la rinuncia alla sovranità nazionale, mossa da una spinta alla cooperazione, e il mantenimento di prerogative di interesse strategico per gli stati. L'Ue nasce infatti dalla decisione dei suoi membri di mettere in comune alcuni aspetti selezionati delle rispettive sovranità, in un processo la cui evoluzione si esprime in ambito sia di scelta delle politiche comunitarie, sia di disponibilità e modi di finanziamento di tali politiche. Si tratta di due facce della stessa medaglia, quella del bilancio dell'Unione europea, il quale rappresenta lo strumento operativo che supporta e accompagna i grandi passaggi del processo evolutivo dell'Ue.

Sul piano delle politiche, i maggiori progressi verso una maggiore cooperazione sono stati fatti soprattutto in ambito economico, attraverso la creazione del mercato unico. In esso la centralizzazione delle competenze risponde principalmente all'esigenza di contenere gli effetti della concorrenza tra paesi dovuti alla presenza di differenze normative nazionali. In una parola, l'obiettivo è quello di garantire il c.d. *level playing field*. In effetti, nel dibattito accademico è stato osservato che il tipo di solidarietà su cui si basa l'Ue oggi ha più a che fare con l'interdipendenza tra paesi che si è creata proprio attraverso l'integrazione economica (*de facto solidarity*), piuttosto che con un sentimento disinteressato e spontaneo (*affective solidarity*) che sembrava animare i trattati originari (Fabry, "European Solidarity").

Olimpia Fontana, Centre for Studies on Federalism, Turin, Italy, fontana@csfederalismo.it

Referee List (DOI: 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Olimpia Fontana, *Tra solidarietà europea e responsabilità nazionali: la tutela dei beni pubblici europei*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2.09, in Mauro Campus, Stefano Dorigo, Veronica Federico, Nicole Lazzerini (edited by), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'Ue tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, pp. 143-162, 2022, published by Firenze University Press, ISBN 978-88-5518-591-2, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2

In effetti, a partire dagli anni Ottanta il bilancio dell'Unione europea rappresenta lo strumento capace di tenere insieme da una parte il processo di liberalizzazione economica e dall'altra l'obiettivo di integrazione sociale tra paesi che avevano condizioni di partenza diverse. Una sintesi in cui integrazione e solidarietà sono ben evidenziate dalle parole di Delors: «competition which stimulates, cooperation which strengthens and solidarity which unites» (Delors, "For a revival of Europe"). Tuttavia, cooperazione e solidarietà sono aspetti che oggi vanno rafforzati, sebbene declinandoli sotto nuove dimensioni. La crisi finanziaria ha prodotto una nuova accelerazione a livello di coordinamento delle politiche fiscali nazionali, senza tuttavia generare il tassello mancante alla politica economica europea, ovvero una capacità fiscale autonoma, dotata di potere impositivo, su cui si fonderebbe un'unione fiscale compiuta.

Sul piano delle risorse, la disponibilità dei paesi membri ad aumentare la dimensioni del bilancio, attualmente intorno all'1% del Pil dell'Ue, è ostacolata dalla natura stessa delle fonti di finanziamento, composte prevalentemente dai contributi nazionali, una misura indicativa della capacità contributiva di ciascun paese. L'aspetto critico dei contributi nazionali consiste nell'indurre i paesi a valutare la loro partecipazione all'Ue in termini di ritorno economico (*juste retour*), alimentando una logica che riduce la disponibilità a mettere in comune maggiori risorse finanziarie. Inoltre, essendo tali risorse provenienti dalla tassazione generale di un paese, il collegamento tra quanto prelevato e la sua destinazione d'uso risulta poco trasparente agli occhi dei cittadini.

Sulle fonti e sugli impieghi del bilancio dell'Unione europea da qualche anno è in corso una profonda riflessione su come sia possibile riformare entrambi i lati, nell'intento di procedere verso una maggiore cooperazione[1]. Talvolta il dibattito affronta le due dimensioni in modo disgiunto, trascurando l'importanza di considerare il bilancio nel suo complesso. Questo contributo intende affrontare il tema della solidarietà all'interno dell'Ue, domandandosi quale sia nel contesto attuale l'ambito in cui è plausibile ricercare una maggiore solidarietà e di quali possibilità di finanziamento l'Ue potrebbe disporre per sostenere concretamente tale ambizione, all'insegna di una coerenza interna tra fonti e impieghi.

2. Funzioni di bilancio: tra teoria e realtà

Al fine di valutare in quale ambito funzionale esistano oggi margini per aumentare il livello di solidarietà tra paesi, può essere utile analizzare il bilancio dell'Unione europea con la lente della teoria del *federalismo fiscale*[2]. Esso analizza

[1] Nel 2017, la Commissione europea ha pubblicato una serie di *reflection paper* su temi caldi dell'Ue, tra cui quello della riforma delle finanze pubbliche, dove si esplorano diversi scenari in cui il processo di integrazione potrebbe svilupparsi ciascuno con un esito diverso per quanto riguarda il livello di spesa, gli obiettivi perseguiti e l'origine dei fondi da utilizzare (Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue*, COM(2017) 358 def., 28 giugno 2017).

[2] La prospettiva federalista, per la ricostruzione dei rapporti tra Stati membri e Unione europea, è sostenuta da Bizioli 2022.

il modo con cui sia diversi livelli di governo sia diversi governi allo stesso livello interagiscono tra loro, coordinandosi oppure competendo, e cerca di determinare in entrambi i casi l'allocazione ottimale di risorse pubbliche (Vaneecloo 2006).

Sulla base della scomposizione funzionale del ruolo economico dello Stato (Musgrave 1959), il federalismo fiscale cerca di stabilire in termini di equità ed efficienza a quali livelli di governo debbano corrispondere tre funzioni:

- La funzione di *stabilizzazione* del Pil, intesa come risposta all'esigenza di sostenere la domanda in seguito a shock che possono determinare un rallentamento del ciclo economico. In base all'approccio prevalente, tale funzione va svolta a livello centrale, per tre ragioni (Paramithiotti e Zatti 2015). Innanzitutto, le autorità decentrate hanno a disposizione una gamma di strumenti e dei margini di manovra ridotti rispetto al livello centrale per correggere il ciclo economico. Secondo, una parte degli effetti di stimolo finanziati a livello locale traboccherebbe sugli altri sistemi economici, dando luogo a esternalità positive che rendono sub-ottimale l'intervento condotto a livello decentrato. Terzo, la mancanza di coordinamento tra autorità può creare il rischio di portare avanti iniziative in maniera indipendente, con asincronia e incoerenza, producendo così risultati sub-ottimali a livello aggregato.
- La funzione di *redistribuzione* del reddito, volta a modificare la redistribuzione delle risorse generata dal mercato col fine di renderla maggiormente in linea con criteri di equità. Una politica di questo tipo condotta a livello decentrato corre il rischio di favorire l'emigrazione delle basi imponibili e attrarre categorie più disagiate. Essa, pertanto, andrebbe condotta a livello centrale.
- La funzione *allocativa* di tutti quei beni e servizi (beni pubblici) che il mercato potrebbe non produrre o produrre in maniera inadeguata. Essa dovrebbe essere distribuita tra livelli di governo sulla base del principio che essa deve essere assegnata al livello di governo nel cui territorio hanno luogo i benefici della spesa pubblica. In pratica, al governo centrale spetta la fornitura di beni e servizi consumati dall'intera popolazione, mentre i governi locali provvedono a quei beni e servizi che riguardano la loro popolazione.

In Europa è in corso una trasformazione istituzionale di devoluzione di poteri verso l'alto dai governi degli stati membri all'Ue, sulla base di un modello di federalismo fiscale che presenta alcuni tratti dello schema teorico tradizionale, ma con caratteristiche distintive proprie dell'esperienza europea (Majocchi, "Theories of Fiscal Federalism"). Essa si discosta dal modello di federalismo fiscale tradizionale, essendo sia la funzione di stabilizzazione sia quella di redistribuzione condotte principalmente a livello nazionale, quindi decentrato. La produzione di beni pubblici andrebbe, invece, maggiormente centralizzata (Tabellini, "The assignment of task in an Evolving European Union"). La configurazione relativa alle tre funzioni nella realtà europea assume quindi il seguente assetto:

- La funzione di stabilizzazione ha preso forma in particolare in occasione della crisi finanziaria attraverso forme esterne al bilancio dell'Unione europea, quali le misure espansive di politica monetaria della Banca centrale europea (Bce) e il Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Quest'ultimo rappresenta

una notevole manifestazione di solidarietà da parte dei paesi più solidi nei confronti di quelli più fragili, ma interviene quando un paese versa già in condizioni critiche in termini di sostenibilità del debito e, soprattutto, nasce da un trattato intergovernativo che lo colloca al di fuori del perimetro istituzionale dell'Unione europea (Galli, "Il Meccanismo Europeo di Stabilità"). Non esiste invece, all'interno del bilancio, una funzione di stabilizzazione a contrasto degli shock, asimmetrici e non, come la teoria tradizionale invece suggerirebbe.
- Le politiche redistributive sono una competenza dei governi nazionali e sembra ragionevole ritenere che restino al livello di governo più vicino agli stati per via delle marcate differenze che persistono tra i paesi membri nelle preferenze circa il livello ottimo di redistribuzione. Tuttavia, la maggior parte dei compiti dell'Ue riguarda la sfera della ridistribuzione, attraverso la politica di coesione, coi Fondi strutturali e d'investimento che trasferiscono risorse dal bilancio dell'Unione europea verso le regioni in ritardo di sviluppo con lo scopo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. O ancora, la Politica agricola comune (Pac), che fornisce supporto al reddito agli operatori del settore agricolo.
- La funzione allocativa trova poco spazio nel bilancio dell'Unione europea: la difesa, la politica estera e di sicurezza sono in gran parte compiti nazionali. Sebbene ci sia una centralizzazione in settori quali istruzione, ricerca e politiche ambientali, è tuttavia difficile misurarne il livello, perché spesso l'Ue e le autorità nazionali condividono le responsabilità. Anche il mercato unico può essere considerato un bene pubblico europeo, in cui la centralizzazione di competenze è stata forte: dalla rimozione delle barriere al commercio e alla mobilità dei fattori, alla creazione della moneta unica.

Per comprendere il peso che ciascuna delle tre funzioni occupa nel bilancio dell'Unione europea, si osservi la suddivisione per aree tematiche dell'attuale programmazione economica, il Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2014-20, che ammonta a circa 1.087 miliardi di euro[3]:
- Voce di spesa 1a: Competitività per la crescita e l'occupazione (142,1 miliardi, 13% del bilancio)
- Voce di spesa 1b: Coesione economica, sociale e territoriale (371,4 miliardi, 34%)
- Voce di spesa 2: Crescita sostenibile: risorse naturali (420 miliardi, 39%)
- Voce di spesa 3: Sicurezza e cittadinanza (17,7 miliardi, 2%)
- Voce di spesa 4: Ruolo mondiale dell'Europa (66 miliardi, 6%)
- Voci di spesa 5 e 6: Amministrazione e compensazioni (69,6 miliardi, 6%)

Sulla base della distinzione funzionale del bilancio, si può estrapolare che la funzione di redistribuzione avviene attraverso le voci 1.b (Coesione economica,

[3] Per ciascuna voce di spesa viene indicata la disponibilità finanziaria e il peso relativo % sul totale del bilancio; dati dal sito della Commissione europea: <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020_en> (03-2021).

sociale e territoriale) e 2 (Crescita sostenibile: risorse naturali), mentre le rimanenti voci 1.a, 3 e 4 rientrano nella funzione allocativa, soprattutto quella riguardante la competitività e il mercato unico[4]. Quindi, circa il 73% del bilancio dell'Unione europea serve a sostenere la redistribuzione territoriale, mentre il 21% finanzia la produzione di beni pubblici europei[5]. La preponderanza della redistribuzione territoriale all'interno del bilancio dell'Unione europea trova giustificazione sia in termini di solidarietà economica, laddove i paesi membri ritengono intollerabili livelli di disparità troppo elevati, motivati da una *affective solidarity,* sia di sostenibilità politica, quando uno sviluppo equilibrato tra regioni è posto come condizione necessaria per consentire l'avanzamento del processo di integrazione economica-commerciale, la *de facto solidarity* che ha permesso gli sviluppi del mercato unico.

Nel corso delle ultime due programmazioni si è verificata una riformulazione del bilancio in favore della funzione allocativa: tra l'attuale Qfp e il Qfp 2007-13, le voci relative ai beni pubblici sono aumentate (rispettivamente del 37%, 26,5% e 3,3%) mentre la spesa in redistribuzione è diminuita (in media di circa il 10%; *Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati*, COM(2016) 603 def., 14 settembre 2016). Nonostante ciò, la tradizionale configurazione del bilancio non è cambiata nella sostanza, restando un bilancio sostanzialmente redistributivo[6].

Nel 2018 la Commissione ha lanciato una proposta per il Qfp 2021-27 che prevede di portare avanti il trend già in atto di diminuzione delle risorse a disposizione delle politiche 'tradizionali', con una riduzione di circa il 5 per cento per la Pac e per la politica di coesione (*Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027,* COM(2018) 321 def., 2 maggio 2018). Tale proposta mira a liberare risorse utili a finanziare beni pubblici europei e propone la creazione di una linea di bilancio dedicata all'eurozona per finanziare una nuova funzione europea di stabilizzazione degli investimenti. È pertanto all'interno di queste due categorie che oggi, a differenza del passato, vanno rivolti gli sforzi per portare avanti una maggiore solidarietà tra paesi.

[4] Nella pratica la distinzione tra le tre funzioni non è automatica, perché possono intersecarsi tra di loro. Ad esempio, la politica di coesione negli ultimi anni ha contribuito a supportare il calo degli investimenti pubblici in conseguenza della crisi, con un aumento del tasso di cofinanziamento da parte del bilancio Ue, mentre il secondo pilastro della Pac ('sviluppo rurale') promuove attraverso l'agricoltura la tutela dell'ambiente e la riduzione del cambiamento climatico. O ancora, l'opzione preferita dalla Commissione per creare una funzione di stabilizzazione del bilancio prevede uno schema di protezione per gli investimenti europei, come forma complementare ai bilanci nazionali in caso di forti shock asimmetrici: Fontana e Venturi, "I beni pubblici europei nel bilancio dell'Unione" (03-2021).

[5] Il rimanente 6% del bilancio assolve spese di amministrazione e compensazioni.

[6] In particolare, la spesa per l'azione esterna ricopre solo il 5,6 per cento del bilancio e la sua dotazione è aumentata in modo quasi irrilevante rispetto al precedente Qfp, mentre l'azione comunitaria in ambito di immigrazione rientra nella già esigua voce 'Sicurezza e cittadinanza', di cui fanno parte anche programmi per la salute, la cultura e la giustizia: Fontana e Venturi, "I beni pubblici europei nel bilancio dell'Unione" (03-2021).

3. La stabilizzazione macroeconomica: riduzione o condivisione del rischio?

Sin dalla sua creazione, l'Unione economica e monetaria (Uem) è apparsa il frutto di un compromesso istituzionale: se la politica monetaria è stata completamente federalizzata, quella economica è rimasta decentralizzata, soggetta a regole fiscali e meccanismi di coordinamento intergovernativo. Avendo rinunciato alla sovranità monetaria, i paesi membri hanno ceduto un importante strumento di stabilizzazione, ossia il tasso di cambio, usato in passato dai paesi della periferia per contrastare crisi recessive, mentre gli stabilizzatori automatici a livello nazionale possono non operare pienamente stante il rispetto delle regole di bilancio. Ciò porta inoltre a divergenze negli andamenti ciclici delle varie economie che rendono difficile e inefficace la gestione di un'unione monetaria. Una possibile soluzione sarebbe la creazione di un meccanismo di stabilizzazione a livello europeo, che preveda trasferimenti di reddito che allevino il costo che lo shock impone sui cittadini di quel paese (De Grauwe 2018).

L'ipotesi di dotare l'Uem di una funzione di stabilizzazione è apparsa a livello istituzionale nel 2012 nel documento noto come 'Rapporto dei Quattro Presidenti' (del Consiglio europeo, della Commissione europea, della BCE e dell'Eurogruppo), all'interno del dibattito sulla creazione di capacità fiscale autonoma dell'eurozona (nota in inglese come *fiscal capacity*)[7]. Nel documento vengono tracciate due possibili configurazioni per la capacità fiscale dell'Uem:

- uno strumento di convergenza e competitività, finalizzato a sostenere attraverso incentivi finanziari limitati, temporanei, flessibili e mirati, gli Stati membri che concludono accordi di natura contrattuale con le istituzioni dell'Ue;
- uno strumento centralizzato di stabilizzazione macroeconomica volta a contrastare gli shock economici asimmetrici, consentendo un parziale assorbimento degli stessi. Ciò potrebbe assumere la forma di un meccanismo di tipo assicurativo tra i paesi dell'area dell'euro.

Sebbene venga riconosciuta la necessità di dotare l'Uem di una funzione di stabilizzazione, il documento chiarisce la complementarietà delle due misure all'interno di una precisa tempistica di attuazione: gli accordi contrattuali e i relativi incentivi finanziari sosterrebbero un processo di convergenza che porterebbe in una fase successiva alla creazione dello strumento di stabilizzazione.

Queste due accezioni di *fiscal capacity* riflettono due modi diversi di intendere la convivenza nell'Uem. La realizzazione di riforme strutturali e, in generale, di politiche che riducono l'eterogeneità macroeconomica, limitano la vulnerabilità finanziaria, rafforzano il sistema bancario domestico e mantengono una condotta fiscale prudente si rifanno a un criterio di responsabilità nazionale che ciascun paese membro deve rispettare, col fine di abbassare il rischio di crisi per

[7] Presidente del Consiglio europeo, "Verso un'autentica unione economica e monetaria". Per una ricostruzione della capacità fiscale a livello istituzionale, vedi Fabbrini, "A fiscal capacity for the eurozone: constitutional perspectives".

sé e per gli altri (*risk reduction*); mentre la creazione di meccanismi a livello europeo di condivisione dei rischi, quali la centralizzazione di determinate voci di spesa e di entrata nel bilancio, per permettere trasferimenti contro-ciclici e/o progetti di investimento comuni, sono misure riconducibili alla ricerca di una maggiore solidarietà e condivisione del rischio (*risk sharing*).

Seppur forme di *risk sharing* sarebbero necessarie all'interno di una unione monetaria[8], i timori che si verifichino comportamenti di azzardo morale e trasferimenti permanenti[9] rendono politicamente difficile percorrere questa strada. Ciò vale tanto più nell'eurozona, per una semplice ragione: se la politica economica di un'unione monetaria senza unità politica richiederebbe che non sia possibile determinare in anticipo quali sono i paesi più esposti a rischi finanziari e prolungate recessioni, cosa possibile in unioni di paesi con un certo grado di convergenza, al contrario «nell'eurozona non esiste il velo di ignoranza su dove siano collocati i maggiori rischi e vulnerabilità» (Fracasso 2018, 4). La controversia in Europa è esacerbata dalla divisione tra paesi creditori e debitori che pone un enorme ostacolo alle virtù della solidarietà, impedisce tempestive risoluzioni alle crisi e pone in dubbio l'impegno stesso verso un destino comune (Marhold, "A European Common Good?").

Non solo la convergenza viene quindi considerata un prerequisito politico per portare avanti qualunque proposta di condivisione del rischio; essa veniva vista come il risultato (atteso) stesso del processo di integrazione monetaria:

> Before the creation of the euro, the prevailing view in European economic circles was that economic and monetary union would reduce the incidence of asymmetric shocks. Policy-induced asymmetric shocks would be largely eliminated by the adoption of a single monetary policy and of fiscal rules that would impose sound national fiscal policies (Sapir, "The Eurozone needs less heterogeneity".

Il dibattito sulla solidarietà si è riacceso nel 2017 in seguito all'iniziativa del Presidente francese Emmanuel Macron di progredire col progetto europeo, proponendo non solo la creazione di un bilancio separato dell'Uem, finanziato

[8] Il successivo Rapporto dei Cinque presidenti indica l'importanza di creare una funzione di stabilizzazione dei bilanci per la zona euro, dal momento che «tutte le unioni monetarie mature si dotano di una funzione comune di stabilizzazione macroeconomica per reagire meglio agli shock che non si possono gestire al mero livello nazionale»: Presidente della Commissione europea, "Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa".

[9] Presidente della Commissione europea, "Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa", 17: «La funzione non dovrebbe comportare trasferimenti permanenti tra paesi o trasferimenti in un'unica direzione, ragion per cui la convergenza verso l'Unione economica è un presupposto per la partecipazione; non dovrebbe neppure essere concepita come strumento di perequazione dei redditi tra gli Stati membri; la funzione non dovrebbe compromettere gli incentivi a condurre una politica di bilancio sana a livello nazionale né gli incentivi a rettificare le debolezze strutturali nazionali; per scongiurare il rischio morale, dovrebbe quindi essere collegata strettamente alla conformità con il quadro complessivo di governance dell'Ue e a progressi nella convergenza verso le norme comuni».

da autentiche risorse proprie da ricercare nei settori del digitale, ambientale e finanziario, ma anche l'istituzione di un Ministro delle Finanze dell'Eurozona. Tali ambizioni si sono scontrate con le resistenze sollevate da un gruppo di paesi del Nord, membri sia interni sia esterni all'eurozona (la cosiddetta Lega Anseatica), schierati contro ulteriori cessioni di sovranità al livello europeo. Alla fine, l'Eurogruppo riunitosi a ottobre 2019 optò per uno strumento a supporto di riforme strutturali e investimenti pubblici per rendere le economie nazionali più resilienti (Eurogruppo, "Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiviness").

La funzione di stabilizzazione a livello europeo resta quindi esercitata al di fuori del bilancio dell'Unione europea, attraverso altre forme, più o meno dirette. Primo, le regole fiscali disciplinano la politica fiscale dei paesi membri in modo da creare sufficiente spazio fiscale nei periodi di congiuntura favorevole, di cui disporre nei momenti di necessità. Secondo, il Mes interviene a sostegno dei governi consentendogli di continuare a finanziarsi a tassi bassi. In terzo luogo, la Bce ha disposto programmi di acquisti illimitati di titoli collegati ai programmi condizionati firmati in seno al Mes.

La mancanza di una visione comune è anche ascrivibile a un contrasto ideologico tra, da una parte, una posizione franco-keynesiana e, dall'altra, una germano-ordoliberista: se la prima, abbandonata negli anni Ottanta quando l'economia politica abbracciò la tesi monetarista, sostiene la necessità di completare il pilastro monetario con quello fiscale, la seconda, appunto monetarista, è quella su cui l'intero progetto della moneta unica venne costruito (Cesaratto 2018). Questo rigido contrasto non permette di riconoscere che per consentire che trasferimenti fiscali *ex post* avvengano solo in situazioni di emergenza, come vorrebbero i sostenitori della riduzione del rischio, è necessario permettere una condivisione del rischio *ex ante*, ma allo stesso tempo per essere sostenibile, la solidarietà europea ha bisogno di fiducia nella responsabilità degli stati che ne beneficiano. Il giusto equilibrio sarebbe nel riconoscere i principi della responsabilità nazionale e del rigore fiscale nel lungo periodo, consentendo una maggiore flessibilità e meccanismi condivisi nel breve termine.

4. La fornitura di beni pubblici: per una solidarietà di emergenza

La *de facto solidarity*[10] alla base del processo di integrazione europea ha trovato fondamento nello sviluppo dell'integrazione economica, che ha portato alla creazione del mercato unico e dell'euro, e in generale a meccanismi di cooperazione e coordinamento per una sempre maggiore integrazione economica. All'interno del bilancio, questo approccio poneva poca enfasi su una valutazione del reale impatto delle politiche: questo aspetto si sarebbe manifestato solo

[10] La Dichiarazione Schuman riconosce che l'Europa «will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity», <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en> (03-2021).

in un secondo momento (Zuleeg, "The rationale for EU action: What are European Public Goods?"). Negli ultimi anni, la Commissione ha proposto di ricorrere a un approccio *policy-driven* al bilancio UE: nel determinare il ruolo delle voci di spesa, l'attenzione deve essere posta su una valutazione e monitoraggio dei risultati concreti conseguiti dalle voci di spesa. Di conseguenza, un'impostazione più pragmatica implica che alla base di ciascuna politica vi sia una giustificazione di convenienza economica.

Il recesso dalla UE del Regno Unito pone ulteriore pressione verso il cambiamento, a fronte della necessità di razionalizzare un bilancio quantitativamente indebolito dall'assenza di uno dei suoi principali contribuenti. In base all'approccio *policy oriented*, le voci tradizionali del bilancio sono destinate a subire i maggiori tagli. Un'ipotesi sarebbe quella di far fronte al vuoto in bilancio creato dalla Brexit (circa 12-14 miliardi di euro annui) in parte con tagli di spesa e in parte con maggiori contributi nazionali, differenziando però tra programmi esistenti, che vedranno impiegati i due fronti al 50 per cento, e programmi nuovi, che per il 20 per cento subiranno tagli, mentre per l'80 per cento vedranno risorse aggiuntive, anche nella forma di nuove entrate fiscali, diverse dai contributi nazionali[11].

I Trattati europei prevedono che una serie di politiche siano soggette a competenza concorrente tra il livello europeo e gli Stati membri, quali ad esempio l'ambiente, l'energia, i trasporti, le reti transeuropee (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'UE): beni pubblici fondamentali per la società, di cui sono i governi nazionali e subnazionali ad occuparsi maggiormente. Eppure, è opinione largamente condivisa che l'azione dell'Ue all'interno del bilancio debba maggiormente concentrarsi verso la fornitura di tali beni pubblici (EPSC, "Delivering on European Common Goods"; Pisani-Ferry, "Europe can take a bigger role in providing public goods"; Becker, J., "Reforming decision-making for EU taxation policy" Tabellini, "The assignment of task in an Evolving European Union"). In passato definire con esattezza quali fossero i beni pubblici europei è apparso talvolta complicato: i termini 'beneficio pubblico' e 'bene pubblico' venivano usati come sinonimi, allargando quindi il campo fino a comprendere la Pac e la politica di coesione nella categoria di bene pubblico. In economia, invece, esso risponde in modo specifico al verificarsi di un fallimento di mercato, in cui lo Stato potrebbe intervenire per correggerne il funzionamento ed evitare un risultato sub-ottimale. L'azione di governo quindi è supportata da una precisa giustificazione economica, ovvero una maggiore efficienza per la società (Zuleeg, "The rationale for EU action: What are European Public Goods?"). I beni pubblici europei a cui ci si riferisce oggi sono la lotta al riscaldamento climatico, la ricerca e sviluppo in progetti di ampia portata e rischiosi, in particolare nel settore digitale, la cooperazione allo sviluppo e l'assistenza finanziaria ai paesi terzi, le politiche per l'immigrazione e la protezione dei rifugiati, il settore

[11] Come è stato proposto dall'ex Commissario europeo per il bilancio e le risorse umane, Günther Oettinger (Herszenhorn, "Behold the free-spending German").

della difesa e l'approvvigionamento di materiale militare, la difesa dei valori di democrazia e libertà[12]. Si tratta di ambiti e politiche diverse tra loro, in cui il livello di solidarietà può variare, ma è possibile identificare alcuni motivi comuni per cui è ragionevole demandarne la gestione a livello europeo.

Innanzitutto, la centralizzazione della spesa ha senso economicamente. In primo luogo, ci sono casi in cui alcuni beni pubblici non vengono forniti a livello nazionale perché i costi fissi sono troppo alti, ma se la scala di produzione aumenta, i costi fissi diminuiscono[13]. Il concetto di economia di scala applicato a livello europeo si esprime col termine di 'valore aggiunto europeo'[14]. Un concetto apparentemente astratto, ma che può essere quantificato attraverso un'analisi tra costi e benefici che derivano da una spesa pubblica. In generale, una spesa pubblica a qualsiasi livello dovrebbe portare a dei benefici netti, ovvero a una differenza positiva tra benefici e costi. A livello europeo, una spesa pubblica ha un valore aggiunto non solo in presenza di benefici netti, ma anche se tali benefici netti sono maggiori di quelli ottenibili da una spesa pubblica effettuata dai governi nazionali (Bassford et al. 2013). In pratica, un'azione comune è più efficiente della sommatoria di singole azioni nazionali. In secondo luogo, le ricadute esterne (*spillover effects*) al di fuori dei confini della giurisdizione in cui avviene la spesa pubblica indicano che una fornitura nazionale non è efficiente per l'Europa nel suo complesso. Se un paese attua una manovra espansiva, stimola non solo la domanda interna: grazie alla forte integrazione economica resa possibile dal mercato unico, anche gli altri paesi potranno beneficiarne; oppure l'iniziativa individuale può imporre dei costi sugli altri membri maggiori dei loro benefici, col possibile risultato di un beneficio netto negativo a livello europeo. Il caso dell'afflusso (deflusso) di immigrati verso (da) vari paesi europei, dopo che la Germania nel 2015 ha deciso una politica di apertura nei confronti dei rifugiati (Fuest e Pisani-Ferry, "A primer on Developing European Public Goods") mette in evidenza un elemento a sfavore della fornitura di beni pubblici europei, ovvero l'eterogeneità delle preferenze, le quali, sono il frutto di un processo storico e non è necessariamente vero che finiscano col convergere per effetto di una maggiore integrazione economica.

La *governance* dei beni pubblici presenta un problema di azione collettiva, nel senso che quanto i partecipanti sono disposti a pagare per un bene pubblico dipende

[12] In questo articolo non si intendono approfondire per ciascun settore le specifiche ragioni che ne motivano una centralizzazione: a tal fine si rimanda a Fuest e Pisani-Ferry, "A primer on Developing European Public Goods"; EPSC, "Delivering on European Common Goods".

[13] Un esempio spesso citato è il progetto Galileo, il sistema di posizionamento e navigazione satellitare civile, che non sarebbe mai stato portato avanti a livello di singolo stato membro perché troppo costoso. Inoltre, grazie all'economia digitale, il costo marginale di includere nel servizio ulteriori utilizzatori è basso, rendendo conveniente allargare la collaborazione oltre i confini europei.

[14] La Commissione definisce il valore aggiunto europeo come «il valore che si ottiene da un'azione a livello Ue che è addizionale rispetto a quello che sarebbe stato altrimenti creato dalle azioni dei singoli paesi membri» (Commissione europea, *The Added Value of the EU Budget*, SEC(2011) 867 final, 29 giugno 2011, p. 2), intendendo quindi che «la spesa a livello Ue rappresenta, per i cittadini, un'operazione più vantaggiosa rispetto alla spesa a livello nazionale» (Commissione europea, *The EU Budget Review*, COM(2010) 700 def., p. 5).

dalla numerosità del gruppo: se esso è grande, individui razionali guidati da egoismi nazionali non contribuiranno alla realizzazione di un progetto comune, mentre in gruppi di dimensioni più piccole la stessa ricerca del proprio interesse porterà alla realizzazione del progetto (Olson 1971, 44). I beni pubblici europei riguardano i cittadini e quindi la loro gestione non può essere slegata dalla questione della democrazia. Nel contesto europeo l'elevato numero di membri rende difficile che si arrivi ad azioni cooperative e gli egoismi nazionali inducono comportamenti di *free riding* (Collignon 2011). Una gestione democratica dei beni pubblici richiede che i cittadini esercitino il loro potere attraverso il Parlamento europeo, che a sua volta controlla la Commissione. Il processo politico permette che le preferenze eterogenee degli individui si trasformino in decisioni collettive; i cittadini possono accettare che le loro preferenze di partenza convergano verso posizioni condivise se percepiscono che tale processo politico è legittimo e avviene in un contesto democratico[15]. A livello europeo, per tradurre preferenze eterogenee degli Stati membri in azioni collettive dell'Ue è quindi importante il modo con cui avviene il processo politico. Ciò vale in particolar modo per le decisioni prese all'unanimità: la fornitura di beni pubblici richiederebbe l'abbandono del metodo intergovernativo che governa alcuni settori cruciali e con un potenziale alto valore aggiunto, quali la Politica estera e di sicurezza comune e la Politica della giustizia e degli affari interni[16].

Infine, la ricerca di una maggiore solidarietà nel fornire beni pubblici europei è dettata da una semplice ragione: la necessità. In occasione del sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma, i leader dei 27 stati membri affermarono:

> L'Unione europea è confrontata a sfide senza precedenti, sia a livello mondiale che al suo interno: conflitti regionali, terrorismo, pressioni migratorie crescenti, protezionismo e disuguaglianze sociali ed economiche. Insieme, siamo determinati ad affrontare le sfide di un mondo in rapido mutamento e a offrire ai nostri cittadini sicurezza e nuove opportunità. (...) Renderemo l'Unione europea più forte e più resiliente, attraverso un'unità e una solidarietà ancora maggiori tra di noi e nel rispetto di regole comuni. L'unità è sia una necessità che una nostra libera scelta. Agendo singolarmente saremmo tagliati fuori dalle dinamiche mondiali. Restare uniti è la migliore opportunità che abbiamo di influenzarle e di difendere i nostri interessi e valori comuni[17].

[15] A livello europeo, questo processo vede non solo la partecipazione del Parlamento europeo, ma anche quella del Consiglio dell'Ue: non è scontato che in Europa l'esito del processo legislativo replichi la sommatoria degli esiti che si avrebbero a livello nazionale (Fuest e Pisani-Ferry, "A primer on Developing European Public Goods", 12).

[16] Bertelsmann Fondation ha condotto uno studio sui benefici che scaturirebbero nelle ipotesi di un'unica rappresentanza internazionale europea e di un sistema integrato di forze di terra (Bertelsmann Schiftung 2013).

[17] Consiglio dell'Ue, *The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf> (03/2021). Per il testo in italiano: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Approfondimenti/EU60/RomaDichiarazione_it17.pdf (03/21).

Sebbene la definizione di bene pubblico europeo sia soggetto a una certa fluidità, in quanto essa evolve nel tempo a seconda delle priorità di *policy* dell'Ue, nel contesto attuale queste priorità rispondono a chiare situazioni di emergenza, che richiedono risposte collettive, se non addirittura globali, *in primis* la sfida ambientale. Il mutato contesto geopolitico mondiale, in cui il ruolo degli Stati Uniti quali fornitori di beni pubblici globali è venuto meno, unito all'emergere di un assetto multipolare, con l'entrata in scena di nuove potenze, come la Cina, pongono l'Ue di fronte alla necessità di dover cercare una maggiore collaborazione per poter avere un ruolo sulla scena internazionale. Ciò prefigura la declinazione della *de facto solidarity* in una *solidarity by necessity*, in cui la solidarietà è anche un'opportunità: l'opposizione verso riforme europee del sistema finanziario e fiscale necessarie a fronteggiare le nuove emergenze globali «si accredita presso l'opinione pubblica sotto la veste di una difesa degli interessi nazionali; una veste ingannevole, in quanto è proprio l'interesse nazionale a richiedere oggi un approccio sovranazionale» (Padoa-Schioppa, e Iozzo, "Globalizzazione e Unione europea").

5. Il lato delle entrate e il collegamento con le politiche

Il dibattito sulla necessità di riformare il bilancio dell'Unione europea è tornato in auge in tempi recenti. Come già sostenuto, l'Ue è continuamente chiamata a fronteggiare situazioni che travalicano i confini nazionali e che sarebbero meglio gestite attraverso un approccio comune, basato sul coordinamento piuttosto che sulla singola iniziativa nazionale. L'ultima occasione, l'emergenza sanitaria da Covid-19 mette in luce per l'ennesima volta come la mancanza di solidarietà europea possa produrre effetti disastrosi non solo economici, ma anche sulla tenuta del processo di integrazione (Volkin, "Covid-19 and a Splintered European Union" [18].

Non sono solo i limiti quantitativi sulle risorse a preoccupare, ma è anche la struttura finanziaria del bilancio stesso che appare inadeguata, sulla base di importanti cambiamenti strutturali in atto (Majocchi 2018, 90). Da una parte la globalizzazione ha aumentato la difficoltà di tassare i redditi da capitale, divenuti estremamente mobili, inducendo per compensazione un incremento di tassazione sul reddito da lavoro; dall'altra la rivoluzione tecnologica sta diminuendo l'occupazione nei settori industriali, riducendo così la base imponibile del reddito da lavoro. Questo crea pressione sulle finanze pubbliche nazionali, con analoghe conseguenze sulle fonti di entrata del bilancio dell'Unione europea che andrebbe riformato tenendo conto non solo della sua dimensione quantitativa e qualitativa, ma anche di una connessione tra le due: nuove imposte potrebbero essere introdotte nella misura in cui vanno a contribuire alla produzione di beni pubblici europei, come evidenziato dal Rapporto Monti ("Future Financing of the EU").

[18] In alternativa alla retorica sulla solidarietà, è stato proposto di appellarsi alla logica della razionalità economica (Varoufakis, "Solidarity is not what Europe needs").

Per rendere chiaro il collegamento funzionale tra politiche e risorse, è stato proposto (Iozzo, Micossi, e Salvemini, "A new budget for the European Union?") di suddividere il bilancio in due parti in senso orizzontale, ciascuna con un legame tra entrate e spese: in questo schema i contributi nazionali servono a finanziare la funzione redistributiva, mentre le risorse proprie genuine (oggi le risorse tradizionali e la risorsa Iva) vanno a finanziare i beni pubblici europei[19]. Come osservano i proponenti, sembra sensato che i trasferimenti tra stati membri siano sostenuti dai bilanci nazionali in funzione della propria posizione economica nell'Ue, essendo la redistribuzione una funzione motivata da considerazioni di giustizia ed equità, mentre la produzione di beni pubblici verrebbe finanziata da vere risorse proprie applicate a cittadini consumatori e attività commerciali che sfruttano i benefici dei beni pubblici[20]. Inoltre, questo ovvierebbe al fatto che il sistema attuale delle risorse proprie non permette ai cittadini di valutare il contributo dei rispettivi paesi né di vedere il collegamento tra le entrate e le spese (Schratzenstaller 2013).

Il criterio del valore aggiunto oltre a identificare, sul lato delle uscite, le spese che partecipano alla produzione di beni pubblici europei, può servire a individuare nuove e autentiche risorse proprie nella forma di nuove imposte europee che non possono essere applicate in modo efficace se non a livello dell'Unione europea, ovvero in modo uniforme tra i vari paesi membri per evitare fenomeni di concorrenza fiscale. Andrebbero inoltre coinvolti quei settori che presentano forti esternalità negative, cioè conseguenze dannose per la società, o che risultano attualmente soggetti a una bassa tassazione, se non a una tassazione nulla.

Il Consiglio europeo ha definito quali saranno le priorità a cui si dovrà ispirare l'azione dell'Ue nei prossimi anni: proteggere i cittadini e le libertà; sviluppare una base economica forte e vivace; promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena globale; costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero[21]. In particolare, la tutela dell'ambiente è diventata la principale iniziativa (nota sotto il nome di *European Green Deal* – COM(2019) 640 def., 11 dicembre 2019) in cui saranno impegnate le istituzioni europee nel lungo periodo. L'intento della Commissione è quello di dispiegare un Piano di investimenti per un'Europa sostenibile che dovrebbe generare 100 miliardi di euro l'anno fino al 2030. A livello di bilancio dell'Unione europea, se nel periodo 2014-2020 veniva dedicato almeno il 20% a spese collegate al clima, nella nuo-

[19] Gli autori aggiungono un terzo capito di bilancio, quello riguardante speciali progetti comuni, quali infrastrutture materiali e immateriali, da finanziare attraverso l'emissione di titoli di debito sul mercato. Il Piano di investimenti per l'Europa, varato nel 2016 e noto come Piano Juncker, si occupa esattamente di mobilitare investimenti per centinaia di miliardi di euro attraverso la Bei, partendo da una garanzia comune contenuta all'interno del bilancio dell'Unione europea.

[20] Del resto, una suddivisione di questo tipo emerge già in modo naturale nel bilancio attuale, in base ai negoziati tra paesi: la percentuale di spesa a sostegno della funzione distributiva (73%) corrisponde circa a quella dei contributi nazionali sul totale delle fonti di entrata (70%).

[21] Consiglio europeo, *Una nuova Agenda Strategica 2019-2024*, <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf> (03/2021).

va programmazione 2021-2027 si vuole arrivare al 25%, circa 40 miliardi di euro l'anno. Tuttavia, le stime circa il gap di investimenti che servirà per attuare la transizione energetica variano da circa 1.000 miliardi a 260 miliardi di euro l'anno[22], valori in ogni caso superiori rispetto alla portata dell'intervento che si è prefissata la Commissione.

Visto il carattere di emergenza posto dalle conseguenze dei cambiamenti climatici, la riforma del bilancio dell'Unione europea potrebbe partire dall'introduzione di un *carbon pricing* nella forma di un *border carbon adjustment*[23]. Essa avrebbe una duplice valenza: dal lato delle entrate, fornirebbe al bilancio dell'Unione europea (a cui è destinata, essendo la politica doganale di competenza esclusiva dell'Ue) una fonte di gettito non trascurabile, nell'ordine di qualche decina di miliardi di euro l'anno, mentre dal lato delle uscite rappresenterebbe lo strumento più efficace per incentivare la transizione da fonti fossili verso fonti rinnovabili e, al contempo, il relativo gettito potrebbe essere usato a copertura di una riduzione dei contributi sociali. Altri esempi di simili imposte europee sono la *financial transaction tax* e la *common consolidated corporate tax base*: soluzioni molto dibattute in passato, su cui a livello europeo non è stato raggiunto un accordo unanime né sulla loro introduzione né tanto meno sull'attribuirne il gettito al bilancio dell'Unione europea.

6. L'introduzione di nuove risorse proprie: possibilità di cambiamento

La creazione di imposte europee potrebbe avvenire in modo graduale, partendo dall'introduzione di un *border carbon adjustment*, il cui gettito affluirebbe direttamente al bilancio dell'Unione europea (Krenek, Sommer, e Schratzenstaller, "Sustainability-oriented Future EU Funding"). Tuttavia, la realizzazione di un paniere di risorse proprie basate su imposte fiscali diverse appare la soluzione migliore per garantire una stabilità del gettito complessivo, che potrebbe variare sulla base di cambiamenti nei modelli di consumo o di una progressiva erosione delle basi imponibili (Fontana, e Gasbarro, "Una Prosperity and Security Union Europea"). Per altri tipi di risorse, come la *financial transaction tax*, ci si potrebbe avvalere di una sorta di sistema di rimesse, con le amministrazioni fiscali dei paesi membri che si occupano della raccolta del gettito, di cui una parte verrebbe trasferita al bilancio dell'Unione europea (Solilova, Nerudova, e Dobranschi 2017).

L'articolo 311 del Trattato sul funzionamento dell'Ue stabilisce che «l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie». È poi la Decisione sul sistema delle ri-

[22] Confronta Corte dei Conti, *EU action on energy and climate change*, p. 58, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_EN.pdf> (03/2021) e Commissione europea, *United in delivering the Energy Union and Climate Action Setting the foundations for a successful clean energy transition*, COM(2019) 285 def., 18 giugno 2019.

[23] Il Border Carbon Adjustment consiste in una tariffa sulle importazioni commisurata alla quantità di CO2 emessa durante la produzione del bene importato.

sorse proprie dell'Ue[24] a specificare quali siano tali fonti di entrata del bilancio dell'Unione europea:

- le risorse proprie tradizionali: provenienti principalmente da dazi doganali e prelievi sullo zucchero;
- le risorse proprie basate sull'Iva, costituite dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili Iva, armonizzati e determinati per tutti gli Stati membri secondo le regole dell'Ue;
- le risorse proprie basate sul Reddito Nazionale Lordo (RNL), derivanti dall'applicazione di un'aliquota uniforme alla somma dei redditi nazionali lordi di tutti gli Stati membri. Tale aliquota viene adattata ogni anno al fine di ottenere un pareggio tra entrate e spese.

Inoltre, la stessa Decisione aggiunge che

> costituiscono risorse proprie iscritte nel bilancio dell'Unione le entrate provenienti da nuove imposte eventualmente istituite, nell'ambito di una politica comune, ai sensi del TFUE, a condizione che sia stata seguita la procedura di cui all'articolo 311 TFUE.

Quindi, l'introduzione di nuove risorse proprie nella forma di nuove imposte europee richiederebbe una modifica della Decisione sulle risorse proprie, con cui l'eventuale nuova imposta verrebbe prima istituita su base legale e poi inclusa come nuova risorsa propria. Tale disposizione sarebbe possibile solo attraverso la procedura legislativa speciale, ovvero con una decisione all'unanimità del Consiglio dell'Ue, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento. In pratica, ciascun paese membro può esercitare il diritto di veto in tema di nuove risorse fiscali[25].

Sulla base di tali disposizioni risulta che l'introduzione di nuove risorse proprie nella forma di imposte europee possa avvenire senza che abbia luogo una vera e propria cessione di sovranità fiscale dal livello nazionale a quello europeo: è possibile introdurre una specifica risorsa propria, giustificata dal conseguimento degli obiettivi dell'Ue, attraverso una modifica della Decisione sulle risorse proprie. Un'altra possibilità di cambiamento può passare attraverso la modalità con cui avvengono le decisioni in materia di imposizione fiscale. In tal senso, la Commissione ha invitato gli stati membri ad avviare un dibattito pubblico finalizzato a introdurre un modo di votazione più democratico ed efficiente in materia di tassazione comune, settore in cui il processo decisionale

[24] Decisione del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in *GUUE* L 168/2014, p. 105 sgg.

[25] «Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali» (art. 311 Trattato sul funzionamento dell'UE, TFUE).

riposa esclusivamente sull'unanimità[26]. Un modo per passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata per la tassazione sarebbe costituito dal ricorso alle 'clausole passerella' contenute nei trattati, che consentono appunto al Consiglio di adottare misure nel settore fiscale, finora subordinato all'unanimità, con il voto a maggioranza qualificata o attraverso la procedura legislativa ordinaria (art. 48, par.7, TFUE).

L'iter procedurale della clausola passerella prevede che sia il Consiglio europeo a dover prendere l'iniziativa, indicando l'ambito di applicazione della modifica al processo decisionale che si intende apportare, e che ne venga data notifica ai parlamenti nazionali. Se nessun parlamento nazionale si oppone entro sei mesi, allora il Consiglio europeo può adottare tale decisione all'unanimità, previo assenso del Parlamento europeo[27]. In poche parole, si tratta di deliberare all'unanimità per poter decidere alla maggioranza. Quindi, di fatto la clausola passerella si configura come una revisione semplificata dei trattati.

Il superamento dell'unanimità deve fare i conti con la presenza di forti eterogeneità delle preferenze da parte dei governi nazionali in materia fiscale. Il sistema di votazione all'unanimità emerge proprio in un contesto politico frazionato, puntellato da identità nazionali forti, mentre il sistema a maggioranza è accettato all'interno di un gruppo omogeneo, con una forte identità di gruppo (Becker, "Reforming decision-making for EU taxation policy"). Per alcuni paesi il passaggio al voto a maggioranza implicherebbe non solo la perdita di sovranità fiscale ma la rinuncia allo strumento della concorrenza fiscale, che permette loro di attrarre investimenti dall'estero. Una possibile via per spingere verso l'abbandono del voto all'unanimità potrebbe essere quella di rendere la concorrenza fiscale meno attraente, eliminando quindi uno dei motivi di resistenza al cambiamento. Tuttavia, l'Ue ha stabilito una suddivisione di competenze tra il livello nazionale e quello centrale che alimenta la corsa alla concorrenza fiscale:

> poiché agli Stati europei viene impedito di attuare una politica industriale coerente, mentre allo stesso tempo viene lasciata loro l'autonomia fiscale (anche per quel che riguarda la fiscalità d'impresa), il solo mezzo di cui essi dispongono

[26] La Commissione precisa che «la presente comunicazione non intende proporre alcuna modifica dell'attribuzione delle competenze dell'Unione nel settore della tassazione… La presente comunicazione propone unicamente di modificare le modalità con cui l'UE esercita le sue competenze nel settore dell'imposizione» (Commissione europea, *Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE*, COM(2019) 8 def., 15 gennaio 2019, p. 3).

[27] L'articolo 192, paragrafo 2, del TFUE contiene una clausola passerella specifica per il settore ambientale attualmente subordinate al voto all'unanimità, comprese disposizioni «aventi principalmente natura fiscale». Questa possibilità è rilevante in particolare per la lotta contro i cambiamenti climatici e per realizzare gli obiettivi di politica ambientale. Al fine di passare alla procedura legislativa ordinaria per le misure fiscali in questo settore il Consiglio deve decidere all'unanimità in tal senso, in base a una proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni (Commissione europea, *Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE*, 11).

per diventare competitivi, all'interno o all'esterno del mercato unico, è di lanciarsi a testa bassa nella concorrenza fiscale (Saraceno 2018, 124).

Una revisione delle regole in materia di aiuti di stato potrebbe quindi alleviare il legame tra la difesa del diritto all'unanimità e il ricorso alla concorrenza fiscale, permettendo ai paesi di ricorrere ad altri strumenti per sostenere settori e attività ritenuti strategici.

La crisi sanitaria da COVID-19 ha prodotto un'apertura in materia di aiuti di Stato. Nell'ambito delle varie misure di risposta agli effetti economici provocati dalla pandemia, la Commissione ha adottato norme sugli aiuti di Stato che consentono ai governi di fornire liquidità all'economia a sostegno di cittadini e imprese, in particolare le piccole e medie imprese, e salvaguardare i posti di lavoro (Commissione europea, *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, C(2020) 1863 final, 19 marzo 2020). In passato simili interventi sono stati adottati in occasione della crisi finanziaria del 2008, con l'*European Economic Recovery Plan*: misure a breve termine per stimolare la domanda, salvare posti di lavoro e contribuire a ripristinare la fiducia e la spesa in investimenti.

Si tratta tuttavia di misure temporanee, la cui evoluzione dipenderà dalla gravità della crisi sanitaria, ancora in corso, e dalla futura fase di ricostruzione. La gestione della situazione legata all'emergenza sanitaria ha messo al centro la questione della solidarietà tra paesi e, in particolare, ha portato in primo piano il ruolo del bilancio dell'Ue. Gli strumenti economici di risposta al coronavirus si collocano per larga parte all'interno del bilancio[28]. La successiva fase di ricostruzione di lungo periodo, attraverso il *Recovery Plan*[29], sarà cruciale per il futuro dell'Ue non solo per il grado di solidarietà che verrà assorbito dagli strumenti finanziari del previsto *Recovery Fund* (prestiti piuttosto che sussidi), ma anche per la capacità di portare avanti le politiche di lungo periodo già stabilite dalla Politica industriale europea.

Quasi in parallelo alle misure di contrasto al coronavirus, la Commissione ha lanciato una *New Industrial Strategy for Europe*, «per un'Europa competitiva, verde e digitale» (*A New Industrial Strategy for Europe*, COM(2020) 102 final, 10 marzo 2020), un'articolata combinazione di azioni a supporto del tessuto industriale, che dovrebbe permettere un processo di transizione lungo tre direttrici, tra loro collegate: la competitività globale, la sostenibilità ambientale e l'innovazione digitale. In questo senso alcuni aspetti emersi nella gestione dell'emergenza sanitaria, come ad esempio lo *smartworking*, la riduzione della

[28] Vedi Eurogruppo, "Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic". Sono stati attivati strumenti di bilancio per l'emergenza, quali il *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*, l'*Emergency Support Instrument* e il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*, per un totale di 35,7 miliardi di euro.

[29] Il FMI riporta stime sulla contrazione del Pil reale nel 2020 di circa l'8% nell'eurozona, quasi il doppio di quanto avvenuto a seguito della crisi finanziaria del 2008 (Gopinath, "The Great Lockdown").

mobilità e catene del valore più corte, potranno contribuire anche in una fase successiva ad accompagnare la realizzazione della *Nuova strategia*. Nell'appello di un gruppo di Ministri dell'ambiente europei si ritiene fondamentale che al centro della ricostruzione post-pandemia vi siano due beni pubblici europei fondamentali, quali la transizione ecologica e la trasformazione digitale (Climate home News, "European Green Deal must be central to a resilient recovery after Covid-19").

La nuova politica industriale prevede la mobilitazione della finanza privata e pubblica per sostenere 'importanti progetti di interesse comune europeo' (IPCEI), che fungono da catalizzatore di investimenti e consentono una compartecipazione tra il livello europeo e quello nazionale, attraverso i rispettivi bilanci, per finanziare progetti di innovazione su larga scala a livello transfrontaliero. Per permettere questo la Commissione dovrà portare avanti una revisione delle norme in materia di aiuti di Stato per gli IPCEI, volta a chiarire le condizioni alle quali i progetti guidati dagli Stati membri in settori chiave possono avanzare in modo tempestivo, fermo restando la norma generale della concorrenza. Un allentamento dei requisiti per facilitare il sostegno pubblico a settori chiave che non riescono ad attrarre il sostegno dagli investitori privati sarebbe un modo per tutelare i 'campioni europei' e favorire al contempo i beni pubblici, non solo europei bensì globali, della transizione ambientale e di quella digitale.

Riferimenti bibliografici

Bassford, M. et al. 2013. *The European Added Value of Eu Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Becker, J., "Reforming decision-making for EU taxation policy" <https://www.bruegel.org/events/reforming-decision-making-for-eu-taxation-policy/> (03-2021).

Bertelsmann Schiftung 2013. "The European Added VAlue of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save money? <https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_The_European_Added_Value_of_EU_Spending.pdf> (03-2021).

Bizioli, O. 2022. "Un passo ulteriore verso un sistema federale: un tributo per l'Unione Europea." In *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'U.E. tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, a cura di Campus, M., Dorigo S., Federico V., e N. Lazzerini. Firenze: Firenze University Press.

Cesaratto, S. 2018. *Chi non rispetta le regole? Italia e Germania le doppie morali dell'euro*. Reggio Emilia: Imprimatur.

Climate home News, "European Green Deal must be central to a resilient recovery after Covid-19" <https://www.climatechangenews.com/2020/04/09/european-green-deal-must-central-resilient-recovery-covid-19/> (03-2021).

Collignon, S. 2011. "The Governance of European Public Goods." In *The EU Budget. What Should Go In? What Should Go Out?*, a cura di D. Tarschys. 42-57. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

De Grauwe, P. 2018. *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.

Delors, J., "For a revival of Europe" <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/socialisteuropeanalternative_j_delors_ne_april2012.pdf> (03-2021).

EPSC, "Delivering on European Common Goods. Strengthening Member States' Capacity to Act in the 21st Century < https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5a5859f-873d-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (03-2021).

Eurogruppo, "Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic"

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/> (03/2021).

Eurogruppo, "Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC)" <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/> (03-2021).

Fabry, E., "European Solidarity: Where Do We Stand? Should We Foster It and How? Synthesis of the 2010 edition of the European Think Tank Forum Palais Pedralbes - 30 September and 1 October 2010" <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/cr-forum-think-tanks-barcelone-2010-en.pdf> (03-2021).

Fabbrini, F. "A fiscal capacity for the eurozone: constitutional perspectives" <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA(2019)608862_EN.pdf> (03-2021).

Fontana, O., e L. Gasbarro, "Una Prosperity and Security Union Europea: Capacità Fiscale e Beni Pubblici Europei" <http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/CSF-MovEurIt_RP_Fontana-Gasbarro_Aprile2019.pdf> (03-2021).

Fontana, O., e B. Venturi, "I beni pubblici europei nel bilancio dell'Unione" <http://www.csfederalismo.it/images/CSF-IAI_QFP/CSF-IAI_RP_OFontana-BVenturi_BeniPubblici_QFP_Aprile2018.pdf> (03/2021).

Fracasso, A. 2018. "Solidarity and Responsibility in the Euro Area: Foes or Friends?." *The Economists' Voice* 15: 1-4.

Fuest C., e J. Pisani-Ferry, "A primer on Developing European Public Goods. A report to the Minister Bruno La Maire and Olaf Scholz" <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/11/European-public-goods-primer.pdf> (03-2021).

"Future Financing of the EU, Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources" <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf> (03-2021).

Galli, G. "Il Meccanismo Europeo di Stabilità: funzionamento e prospettive di riforma" <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Audizione%20MES%2006112019.pdf> (03-2021).

Gopinath, G. "The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression" <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> (03-2021).

Herszenhorn, D. "Behold the free-spending German" <https://www.politico.eu/article/gunther-oettinger-budget-behold-the-free-spending-german> (03/2021).

Iozzo, A., Micossi S., e M. Teresa Salvemini, "A new budget for the European Union?" <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5921&pdf=1651.pdf> (03-2021).

Krenek, A., Sommer M., e M. Schratzenstaller, "Sustainability-oriented Future EU Funding. A European Border Carbon Adjustment" <https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=61931&mime_type=application/pdf> (03-2021).

Marhold, H. "A European Common Good?" *L'Europe en formation* <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2015-2-page-9.htm#> (03-2021).

Majocchi, A. “Theories of Fiscal Federalism and the European Experience” <https://ebiblio.istat.it/digibib/Working%20Papers/WP_100_2008_Majocchi.pdf> (03-2021).

Majocchi, A. 2018. *European Budget and sustainable growth. The Role of a Carbon Tax*. Brussels: P.I.E. Peter Lang.

Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

Olson, M. 1971. *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Padoa-Schioppa, A. e A. Iozzo, “Globalizzazione e Unione europea: sfide e strategie - Profili istituzionali del Green Deal <http://www.csfederalismo.it/images/policy_paper/CSF_PP42_APS-Iozzo_Globalizzazione-Ue_Genn2020_def.pdf> (03-2021).

Paramithiotti, G. e A. Zatti. 2015. *Il bilancio dell’unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*. Pavia: Pavia University Press.

Pisani-Ferry, J. “Europe can take a bigger role in providing public goods” <https://www.bruegel.org/2019/12/europe-can-take-a-bigger-role-in-providing-public-goods/> (03-2021).

Presidente della Commissione europea, “Completare l’unione economica e monetaria dell’Europa” <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf> (03-2021).

Presidente del Consiglio europeo, “Verso un’autentica unione economica e monetaria” <https://www.consilium.europa.eu/media/23807/134190.pdf> (03-2021).

Sapir, A. “The Eurozone needs less heterogeneity” <https://voxeu.org/article/eurozone-needs-less-heterogeneity> (03-2021).

Saraceno, F. 2018. *La scienza inutile*. Roma: LUISS University Press.

Schratzenstaller, M. 2013. “The EU Own Resources System – reform needs and options.” *Intereconomics* 48: 303-313.

Solilova, V., Nerudova D., e M. Dobranschi. 2017. “Sustainability-oriented future EU funding: a financial transaction tax.” *Empirica* 44: 687-731.

Tabellini, G., “The assignment of task in an Evolving European Union” <https://www.ceps.eu/ceps-publications/assignment-tasks-evolving-european-union/> (03-2021).

Vaneecloo, C. 2006. “Fiscal Federalism Perspective(s) and the European Union. Introductory framework.” In Vaneecloo, C., A. Badriotti, e M Fornasini, *Fiscal Federalism in the European Union and its Countries. A confrontation between theories and facts*. 23-40. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.

Varoufakis, Y., “Solidarity is not what Europe needs” <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurobonds-must-be-based-on-self-interest-not-solidarity-by-yanis-varoufakis-2020-04> (03-2021).

Volkin, S. “Covid-19 and a Splintered European Union” <https://hub.jhu.edu/2020/04/10/matthias-matthijs-european-union-covid-19-response/> (03-2021).

Zuleeg, F. “The rationale for EU action: What are European Public Goods?” <https://www.researchgate.net/publication/237445090_The_Rationale_for_EU_Action_What_are_European_Public_Goods> (03-2021).